

En Bref

UNE ÉDUCATION ACCESSIBLE À TOUS : UN ENJEU MONDIAL

Xavier Mercier Méthé
Service de la recherche

L'éducation constitue un puissant levier de développement et de réduction des inégalités reconnu par l'Organisation des Nations unies. Au Québec, la [Loi sur l'instruction publique](#) s'inscrit dans ce consensus mondial et reconnaît l'importance de cette institution. Elle affirme que l'école « a pour mission, dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves¹ ».

Les efforts internationaux visant l'accès à l'éducation remontent à plusieurs décennies. En 1948, la [Déclaration universelle des droits de l'Homme](#) affirme le droit de tous à l'éducation élémentaire gratuite. En 1960 est adoptée la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. La Convention constitue un premier accord international engageant de façon contraignante les États à offrir à tous un accès à l'éducation. Cependant, elle ne traite pas précisément des besoins des enfants présentant un handicap ou des besoins particuliers. En 1994, [la déclaration adoptée par 92 gouvernements au terme de la Conférence mondiale sur les besoins éducatifs spéciaux à Salamanque](#) trace un cadre d'action et des principes directeurs pour l'action nationale. On y souligne le principe de l'intégration pour combattre l'exclusion.

En 2006, [la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées \(CDPH\)](#) réaffirme le droit à l'éducation à son article 24. On y lit notamment que :

1. Les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à l'éducation. En vue d'assurer l'exercice de ce droit sans discrimination et sur la base de l'égalité des chances, les États Parties font en sorte que le système éducatif pourvoie à l'insertion scolaire à tous les niveaux et offre, tout au long de la vie, des possibilités d'éducation qui visent :
 - a) Le plein épanouissement du potentiel humain et du sentiment de dignité et d'estime de soi, ainsi que le renforcement du respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la diversité humaine;
 - b) L'épanouissement de la personnalité des personnes handicapées, de leurs talents et de leur créativité ainsi que de leurs aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités;
 - c) La participation effective des personnes handicapées à une société libre.

Les notions de handicap et les approches pour garantir à tous l'accès à l'éducation ont beaucoup évolué dans le cadre des échanges internationaux. Elles s'appliquent aussi aux mesures prises par les différentes nations, dont le Québec. Ce texte présente les grands traits du cadre légal québécois, de l'organisation des services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage. Il propose un état de situation en matière d'inclusion scolaire et brosse un portrait des enjeux et des défis du réseau scolaire, des familles et des élèves.

Une éducation accessible à tous : un enjeu mondial

Le cadre québécois	2
L'organisation des services au Québec : passer des principes aux actions	2
Portrait statistique de la situation	3
Défis en enjeux pour le réseau de l'éducation	3
Pour les enfants et les familles : une mise en œuvre à géométrie variable	4

Le cadre québécois

Au Québec, plusieurs lois et politiques affirment le droit à l'éducation de toutes et de tous. La [Charte des droits et libertés de la personne](#) édicte à l'article 10 le droit « à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur [...] le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap ». Adoptée en 1978, la [Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale](#) vient préciser la portée de ce droit inaliénable. La Loi crée notamment [l'Office des personnes handicapées du Québec](#).

La [Loi sur l'instruction publique](#) vient quant à elle préciser les responsabilités et les devoirs des intervenants. Elle réitère à son article 1 le droit de tous, et nommément des personnes handicapées, à l'éducation. De même, la Loi introduit l'obligation de fréquentation scolaire, tout en prévoyant certaines exceptions, notamment à l'égard des élèves handicapés et des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA).

Elle définit les responsabilités de l'enseignant et l'organisation des services sous la responsabilité de la direction de l'école et introduit la charge d'établir un plan d'intervention adapté aux besoins de l'élève avec l'aide du personnel et des parents d'une ou d'un jeune HDAA.

Les responsabilités des centres de services scolaires envers les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage sont aussi édictées, décentralisant par le fait même l'organisation des services directement offerts. Les centres de services scolaires doivent notamment instituer un comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, qui se penche entre autres sur la politique d'organisation des services éducatifs proposés.

La [Politique de l'adaptation scolaire, intitulée Une école adaptée à tous ses élèves](#) adoptée en 1999 a donné les grandes orientations propres à guider l'organisation des services éducatifs aux élèves HDAA. En vertu de cette politique, le système d'éducation québécois doit « se donner des moyens d'évaluer la réussite éducative des élèves sur les plans de l'instruction, de la socialisation et de la qualification, d'évaluer la qualité des services et de rendre compte des résultats² ».

L'évolution de ce cadre légal et de ces politiques s'inscrit dans un désir d'inclusion, où l'école s'ajuste aux élèves qui ont des besoins particuliers. Cette approche se distingue de l'adaptation, où l'élève est intégré dans le système scolaire, mais où il doit tout de même évoluer comme les autres et dispose du même enseignement sans égard à ses besoins spécifiques³. L'application du principe d'inclusion n'est pas sans défi pour les acteurs du réseau de l'éducation, les élèves et leurs familles.

L'organisation des services au Québec : passer des principes aux actions

Les élèves ayant des besoins particuliers représentent une proportion considérable de la population scolaire. Malgré les lois et politiques en place, leur scolarisation se heurte toujours à des obstacles et se fait à géométrie variable. En effet, sous l'étiquette HDAA sont regroupés des personnes ayant des déficiences, des facteurs de vulnérabilités et des conditions très diverses qui peuvent produire des situations de handicap et mener à l'échec scolaire. On utilise l'expression « élève handicapé » lorsqu'un ou « plusieurs diagnostics révèlent des incapacités, des déficiences des troubles qui se [manifestent] sur le plan scolaire⁴ ». Les difficultés d'apprentissage et d'adaptation peuvent se manifester par du retard scolaire, par la difficulté d'accomplir des activités scolaires normales, par des troubles de comportement, etc. À la suite d'une évaluation diagnostique réalisée par des personnes qualifiées⁵, l'élève se voit attribuer un « code de difficulté ». À titre d'exemples, le trouble grave du comportement se voit associer le code 14, la déficience langagière le 34, la déficience intellectuelle moyenne à sévère le 24, le trouble du spectre de l'autisme le 50 et ainsi de suite⁶.

Portrait statistique de la situation

Le Conseil supérieur de l'éducation notait que l'effectif présentant un handicap physique ou une déficience intellectuelle est plutôt stable dans son rapport *Pour une école riche de tous ses élèves*, publié en 2017. Cependant, le nombre d'élèves HDAA aux prises avec un trouble du spectre de l'autisme et des élèves qui ont des difficultés langagières (dysphasie, dyspraxie, etc.) explose⁷. Dans l'ensemble, les élèves réunis sous l'appellation HDAA ou visés par un plan d'intervention représentent une portion significative de l'effectif. Cette situation se confirme [par les données compilées dans la Banque de données des statistiques officielles sur le Québec](#) : en 2021-2022, le nombre d'élèves regroupés sous cette appellation s'élevait à 255 843, dont 200 971 fréquentant une classe ordinaire. Les élèves ayant des besoins particuliers représentent donc près de 22,9 % de l'effectif scolaire québécois.

[Les statistiques compilées par l'Office des personnes handicapées du Québec](#) révèlent que le pourcentage d'élèves fréquentant une école spécialisée tend à diminuer depuis 2014-2015 alors que 10 % de ceux-ci étaient dans cette situation. Malgré une progression soutenue depuis 2014-2015, un écart important subsiste quant aux taux de diplomation ou de qualification⁸. Ainsi, pour la cohorte 2011-2012, 56,2 % des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage ont obtenu un diplôme ou une qualification après sept ans. Ce pourcentage s'élevait à 86,4 % pour les autres élèves. Il importe de souligner que ce portrait statistique précède la pandémie de COVID-19. Les bouleversements vécus dans le système d'éducation ont pu avoir un effet sur l'inclusion scolaire d'élèves ayant des besoins particuliers et sur l'offre de services qui leur est destinée.

Défis et enjeux pour le réseau de l'éducation

La mise en œuvre d'une approche inclusive pour les élèves ayant des besoins particuliers pose plusieurs défis, qu'ils relèvent de l'allocation des ressources, de l'organisation du travail ou de la disponibilité des services nécessaires. Cette section offre un survol de certains enjeux rencontrés en contexte québécois. D'emblée, des ressources financières additionnelles sont requises pour répondre aux besoins des élèves. Les dépenses du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur dans le cadre de mesures et de programmes destinés aux élèves HDAA se sont élevés à 1,1 milliard de dollars en 2020-2021, en hausse de 14 % depuis 2017-2018⁹.

L'organisation de l'enseignement demande également des adaptations. Le programme éducatif, l'organisation des services complémentaires ou encore l'évaluation doivent être structurés de manière à respecter la diversité des besoins des élèves. La *Loi sur l'instruction publique* permet cette approche et met de l'avant le [plan d'intervention](#) qui « vise à planifier des actions concertées et coordonnées dans le but d'aider l'élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage¹⁰ ». De même, le programme [CAPS-I - Compétences axées sur la participation sociale](#) vise les élèves de 6 à 15 ans qui vivent avec une déficience intellectuelle de moyenne à sévère.

Toutefois, pour bénéficier des ressources, il faut être déclaré élève handicapé ou élève ayant des troubles graves du comportement. Ainsi, l'élève doit recevoir une évaluation diagnostique réalisée par une personne qualifiée¹¹. Il s'agit d'un processus lourd, qui requiert la mobilisation de ressources professionnelles spécialisées comme des psychologues, des orthophonistes ou des orthopédagogues.

L'offre de service nécessaire au cheminement scolaire des enfants ayant des besoins particuliers n'est pas uniforme sur le territoire québécois. Certains centres de services scolaires ou commissions scolaires ne sont pas en mesure de répondre aux besoins des élèves. Obtenir un diagnostic pose parfois problème en raison de l'attente ou de la disponibilité des ressources dans le réseau public. Plusieurs parents sont ainsi invités à se tourner vers des ressources privées et à déboursier des sommes élevées¹². Dans certains cas, des parents sont invités à déménager pour bénéficier de services particuliers qui sont offerts par un autre centre de services¹³. Bien que chaque centre de services scolaire ait la responsabilité d'offrir les services aux élèves ayant des besoins particuliers, sa mise en œuvre n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire.

Pour les enfants et les familles : une mise en œuvre à géométrie variable

Le droit à l'éducation a été fortement affirmé et s'inscrit dans les accords internationaux et dans le corpus législatif, tant au Québec qu'ailleurs dans le monde. L'objectif d'inclusion des élèves présentant des besoins particuliers est largement partagé. Le modèle québécois attribue des responsabilités aux intervenants proches des élèves : professeurs, écoles, centres de services scolaires. Cependant, la mise en œuvre de ses lois et politiques semble se faire à géométrie variable.

Dans certains cas, l'absence de services appropriés a alimenté le phénomène de scolarisation parcellaire, une situation où les enfants ne fréquentent l'école que quelques heures par jour ou par semaine. Cette situation se produit lorsque les besoins dépassent la capacité de l'école et de l'organisation des services en milieu scolaire. En 2021, un premier dénombrement des élèves en situation complexe a été réalisé par le ministère de l'Éducation aux niveaux préscolaire, primaire et secondaire. Le Ministère a ainsi déterminé que « 1 481 élèves à l'éducation préscolaire, à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire en situation complexe ont vécu ou vivent un bris de service depuis le 1^{er} février 2021¹⁴ ». Ces élèves sont « ceux qui, pour de multiples motifs, voient leur temps de présence à l'école réduit ou interrompu en raison de besoins qui dépassent la mission de l'école et l'organisation des services en milieu scolaire.¹⁵ » Ce nombre exclut toutefois les élèves qui étaient préalablement scolarisés à temps partiel dans le cadre d'un plan d'intervention. Dans ce contexte où la scolarisation offerte aux élèves se trouve excessivement réduite, il est souvent impossible pour les parents d'occuper un emploi. Une revue de littérature¹⁶ met en lumière l'ampleur des besoins des parents qui se trouvent dans ces situations complexes.

En plus de constituer un droit fondamental, la scolarisation des enfants ayant des besoins particuliers représente un levier essentiel pour qu'ils développent leur potentiel et participent pleinement à la société, en tenant compte de leurs besoins et de leurs capacités. Au-delà des principes et des lois, la scolarisation demeure tributaire des ressources mises à la disposition des enfants et de leurs familles.

En quelques mots

Le droit à l'éducation de toutes et de tous, y compris les élèves présentant un handicap et ceux en difficulté d'apprentissage et d'adaptation, est affirmé par la [Loi sur l'instruction publique](#).

L'orientation fondamentale de la Politique de l'adaptation scolaire, intitulée [Une école adaptée à tous ses élèves](#) (1999) consiste à : « Aider l'élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage à réussir sur les plans de l'instruction, de la socialisation et de la qualification. À cette fin, accepter que cette réussite éducative puisse se traduire différemment selon les capacités et les besoins des élèves, se donner les moyens qui favorisent cette réussite et en assurer la reconnaissance.¹⁷ »

En quelques chiffres

255 843

Effectif scolaire québécois d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage en 2021-2022.

99,5 %

Augmentation de l'effectif scolaire ayant un code de difficulté troubles envahissants du développement (50) entre 2012-2013 et 2021-2022.

1,1 milliard de dollars

Dépenses du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur dans le cadre de mesures et de programmes destinés aux élèves HDAA en 2020-2021.

Initiatives et travaux récents sur le sujet

Le Protecteur du citoyen, mis au fait de la difficulté d'accéder à des services éducatifs complémentaires, tels que l'orthopédagogie, la psychoéducation, l'orthophonie ou la psychologie, a mené une enquête spéciale et publié en 2022 le rapport [L'élève avant tout : pour des services éducatifs adaptés aux besoins des élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage](#).

Le [projet de loi n° 398](#), *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique afin de consacrer le droit des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage de recevoir des services éducatifs équivalents à ceux dispensés par l'école*, a été présenté à l'Assemblée nationale lors de la séance du 20 avril 2023. Il vise à modifier la *Loi sur l'instruction publique* afin de consacrer le droit des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage de recevoir des services éducatifs équivalents à ceux dispensés par l'école lorsque cette dernière n'est pas en mesure de dispenser les services prévus par cette loi.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a organisé le 8 novembre 2023 à Montréal [un colloque intitulé *Le respect des droits des élèves HDAA : un état des lieux*](#), dans le but de faire le point sur la situation et de dégager des pistes de solution durables pour garantir le droit à l'instruction publique de ces élèves. Il est possible de [visionner ce colloque dans son intégralité](#).

Dans son ultime [Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation](#), publié le 7 décembre 2023, le Conseil supérieur de l'éducation traite, dans le contexte de la pénurie de personnel enseignant, des voies d'accès à la profession enseignante. Dans le chapitre consacré aux conséquences de cette pénurie (chap. 3), le Conseil explique comment ces effets se révèlent particulièrement graves pour les apprentissages des élèves HDAA du préscolaire et du primaire, en raison des bris de routine causés par la succession de personnes suppléantes et du manque de personnel en adaptation scolaire.

Réalisé par le Service de la recherche
En collaboration avec le Service de l'information
bibliotheque@assnat.qc.ca

Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A3

Conditions d'utilisation

La Bibliothèque ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui est faite du document transmis. Rien dans ce document ne peut être interprété comme un avis de la Bibliothèque. Le résultat de la recherche est préparé uniquement à partir de sources du domaine public. La Bibliothèque assure la confidentialité des personnes requérantes, mais ne garantit pas l'exclusivité des travaux produits. En effet, il lui arrive de réutiliser les résultats de ses recherches afin de répondre à d'autres demandes ou pour alimenter ses publications institutionnelles, accessibles à tous. Veuillez noter que les délais de livraison convenus peuvent changer selon le volume de demandes issues de nos clientèles prioritaires.

ISBN 978-2-550-97038-5

Dépôt légal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024

¹ [Loi sur l'instruction publique](#), RLRQ, c. I-13.3, art. 36.

² Ministère de l'Éducation, [Une école adaptée à tous ses élèves](#), Politique de l'adaptation scolaire, 1999, p. 30.

³ Conseil supérieur de l'éducation, [Pour une école riche de tous ses élèves : s'adapter à la diversité des élèves, de la maternelle à la 5^e année du secondaire](#), 2017, p. 5.

⁴ Ministère de l'Éducation, [L'organisation des services éducatifs aux élèves à risque et aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage \(EHDA\)](#), 2007, p. 11.

⁵ Les modalités de l'évaluation diagnostique sont précisées pour chaque code de difficulté dans : Ministère de l'Éducation, [L'organisation des services éducatifs aux élèves à risque et aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage \(EHDA\)](#), 2007, p. 12-23.

⁶ Centre de services scolaire de Laval, [L'élève HDAA](#), [En ligne].

⁷ Conseil supérieur de l'éducation, *op. cit.*, p. 22.

⁸ Office des personnes handicapées du Québec, [Statistiques sur l'éducation des personnes handicapées au Québec](#). « Le taux de diplomation et de qualification correspond à la proportion des élèves qui, avant l'âge de 20 ans, ont obtenu un premier diplôme ou une première qualification du secondaire sept ans après leur entrée au secondaire soit à la formation générale des jeunes, soit à l'éducation des adultes, soit à la formation professionnelle. »

⁹ Gouvernement du Québec, [Les programmes et mesures destinés aux personnes handicapées : portrait global et dépenses 2022-2023](#), p. 22.

¹⁰ Ministère de l'Éducation, [Élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage](#), [En ligne].

¹¹ Conseil supérieur de l'éducation, *op. cit.*, p. 22.

¹² Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, [Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services éducatifs dans le réseau scolaire québécois : une étude systémique](#), 2018, p. 83.

¹³ Conseil supérieur de l'éducation, *op. cit.*, p. 24.

¹⁴ Ministère de l'Éducation, [Dénombrement d'élèves à l'éducation préscolaire, à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire en situation complexe ayant vécu ou vivant un bris de service](#), 2021 p. 1-2. Une autre collecte de donnée a été effectuée en 2022. Le rapport officiel n'est pas publié, mais les données ont été diffusées dans le cadre [d'une demande d'accès à l'information](#). Des limitations méthodologiques limitent la possibilité d'établir une tendance.

¹⁵ Ministère de l'Éducation, *Ibid.*, p. 5

¹⁶ Sara Painter, Catherine des Rivières-Pigeon et Anne-Marie Séguin, [Les besoins des parents d'un enfant ayant un handicap au Québec. Portrait à partir d'une recension des écrits](#), Rapport réalisé à la demande de la Fondation Mirella et Lino Saputo, 2020.

¹⁷ Ministère de l'Éducation, [Une école adaptée à tous ses élèves](#), *op. cit.*, 1999, p. 17.